

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)518/15-16(03)號文件

檔號：CB1/BC/7/15

《2016年稅務(修訂)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件提供有關《2016年稅務(修訂)條例草案》的背景資料，並綜述在2014-2015年度立法會會期內立法會轄下各個委員會就有關香港實施稅務事宜自動交換財務帳戶資料(下稱"自動交換資料")安排的事宜進行討論期間，議員所提出的意見和關注。

背景

現行的稅務資料交換制度

2. 香港現行的法律框架只容許在全面性避免雙重課稅協定(下稱"全面性協定")¹或稅務資料交換協定(下稱"交換協定")²下，與其締約夥伴進行稅務資料交換。香港的資料交換制度及相關保障措施載於《稅務條例》(第112章)、《稅務(資料披露)規則》(第112章，附屬法例BI)(下稱"《披露規則》")³及藉以實施個別全面性協定／交換協定的相關命令。這些保障措施主要以經濟合作與發展組織(下稱"經合組織")《收入及資本稅收協定

¹ 一直以來，政府的首要政策是與香港的貿易和投資夥伴簽訂全面性協定，作為促進香港商業活動的措施，盡量減少出現雙重課稅的情況。雙重徵稅一般指兩個或以上地區向同一名納稅人就相同的事項和相同的期間徵收類似的稅項。在切實可行的情況下，所有簽訂的全面性協定均載有符合國際標準的資料交換機制。

² 交換協定是一種並不提供雙重課稅寬免的稅務資料交換協議。立法會已於2013年7月10日的立法會會議席上制定《2013年稅務(修訂)(第2號)條例》，制定法律框架，讓香港能與其他稅務管轄區簽訂獨立的交換協定。

³ 《披露規則》訂明海外的稅務管轄區必須在資料交換請求中載述的詳情，以顯示所要求的資料為"可預見相關"的資料。有關規則亦訂立通知和覆核機制，以處理資料交換請求及相關上訴個案。

範本》2004年版本的資料交換條文及經合組織2002年交換協定的範本為藍本，並因應本地需要作出若干變動。為保障納稅人的私隱和所交換的資料能予以保密，當局已在全面性協定／交換協定加入多項保障措施。現時在全面性協定／交換協定下交換資料，是按每宗請求處理，即在接獲締約夥伴的主管當局根據全面性協定或交換協定提出的特定請求後才交換資料。

國際在稅務事宜自動交換財務帳戶資料方面的發展情況

3. 為提升稅務透明度及打擊跨境逃稅，經合組織在2014年7月公布了"就稅務事宜自動交換財務帳戶資料的標準"(下稱"自動交換資料標準")，呼籲各地政府向財務機構蒐集海外稅務居民的財務帳戶資料，每年與帳戶持有人所屬居住地的稅務管轄區交換該等資料。經合組織稅務透明化及有效交換資料全球論壇(下稱"全球論壇")⁴已邀請所有成員(包括香港)承諾實施自動交換資料標準。**附錄I**摘錄自動交換資料標準的主要元素。

4. 政府在2014年9月向全球論壇表示香港支持實施自動交換資料標準⁵。政府的承諾是會在互惠原則下，與合適夥伴實施新標準，以期在2018年年底(即全球論壇所容許的最後時間表)進行首次交換資料。上述承諾的大前提是香港可在2017年或之前通過所需的本地法例。

稅務事宜自動交換財務帳戶資料的政策方針

5. 據政府當局所述，根據自動交換資料標準，財務機構須進行盡職審查程序，以識辨申報稅務管轄區的稅務居民(即在屬於自動交換資料夥伴的稅務管轄區因其居民身份而有繳稅責任的非香港稅務居民)所持有的須申報帳戶，並就有關帳戶蒐集須申報的資料。財務機構也須按照訂明的格式向稅務當局提交這些資料。稅務當局在收到財務機構所提交的資料後，便會每年與申報稅務管轄區的對口單位交換相關資料。因此，"自動交換"並不是指資料會在各稅務管轄區之間自由流通。

⁴ 全球論壇的成員來自大約120個司法管轄區，香港亦是其中一員。

⁵ 具體而言，自動交換資料標準包括 ——

- (a) 主管當局協定範本；
- (b) 共同匯報標準；
- (c) 主管當局協定範本及共同匯報標準的註釋；以及
- (d) 技術解決方案的指引。

6. 政府當局打算只跟其全面性協定或交換協定夥伴⁶進行雙邊自動交換資料，而所考慮的事宜是該等夥伴必須能夠符合經合組織的標準，而當地法律在保障資料私隱和確保所交換資料的保密性方面，也能夠提供相關保障。在此種方式下，香港會採用雙邊的資料交換工具(即全面性協定或交換協定)作為實施自動交換資料的法律基礎。稅務局仍需與相關的全面性協定／交換協定夥伴的稅務當局簽訂新的主管當局協定，有關主管當局協定就傳送自動交換資料標準下所蒐集的資料安排作出規範。

公眾諮詢

7. 政府由2015年4月至6月展開為期兩個月的諮詢，就香港應用自動交換資料標準的建議徵詢公眾的意見。據政府所述，持份者大致上支持香港緊貼最新國際標準及實施自動交換資料安排的整體方向。

《2016年稅務(修訂)條例草案》下的立法建議

8. 《2016年稅務(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")於2016年1月8日刊登憲報，並已於2016年1月20日在立法會會議上首讀。條例草案的主要建議包括：

- (a) 向某些財務機構施加的以下責任：設立、維持和應用盡職審查程序以識辨須申報帳戶；
- (b) 向財務機構施加以下的責任：屬有關財務機構就任何申報稅務管轄區所維持的須申報帳戶，向稅務局提交報表，以及向稅務局提交該等報表所要求的資料；
- (c) 稅務局收集須申報帳戶的資料，以及要求財務機構按訂明的方式提交該等資料的權力；
- (d) 保障納稅人權利和所交換資料的保密性的措施；及

⁶ 截至2015年12月底，香港已簽訂33份全面性協定及7份交換協定。已與香港簽訂全面性協定的稅務管轄區是比利時、泰國、中國內地、盧森堡、越南、文萊、荷蘭、印尼、匈牙利、科威特、奧地利、英國、愛爾蘭、列支敦士登、法國、日本、新西蘭、葡萄牙、西班牙、捷克共和國、瑞士、馬耳他、澤西島、馬來西亞、墨西哥、加拿大、意大利、根西島、卡塔爾、韓國、南非、阿拉伯聯合酋長國及羅馬尼亞。已與香港簽訂交換協定的稅務管轄區是美國、挪威、丹麥、瑞典、冰島、格陵蘭及法羅羣島。

(e) 為確保合規所需的罰則。

9. 條例草案主要條文的詳情載於在2016年1月7日發出的立法會參考資料摘要第18段(檔案編號：TsyB R 183/700-6/7/0 (C))，以及有關條例草案的法律事務部報告(立法會LS28/15-16號文件)第6至15段。條例草案如獲通過，將於修訂條例在憲報刊登當日起實施。

議員提出的關注事項及意見

10. 政府當局曾於2014年11月3日及2015年7月6日的財經事務委員會會議上簡介國際在提高稅務透明度方面的最新發展，以及有關香港採用自動交換資料安排的措施。議員在財務委員會於2015年3月30日審核2015-2016財政年度開支預算特別會議有關公共財政的環節中，亦曾討論關於自動交換資料安排的事宜。下文各段綜述議員就相關事宜提出的主要意見和關注事項。

實施自動交換資料的好處

11. 部分議員認為香港在國際稅務合作方面應該履行本身的責任，以實施自動交換資料，他們擔心倘若香港未有這樣做的話，香港或會失去作為國際金融中心的競爭優勢；部分其他議員對於採用自動交換資料對香港的好處有所保留，他們擔心實施自動交換資料或會影響香港藉以吸引商貿和人才的簡單稅制。

12. 政府當局表示，目前已有超過90個稅務管轄區公開承諾會在2017年或2018年實施自動交換資料。自動交換資料被國際社會視為一種更有效率的國際稅務合作模式和新的國際標準，而鑒於這種愈見殷切的期望，本港有必要制訂所須的法律框架，以實施自動交換資料。在自動交換資料的好處方面，政府當局指出，過往曾經有一些例子，是稅務局藉着與其他稅務管轄區交換所得的資料，查出有香港納稅人將源自香港的應課稅入息以海外財務帳戶持有而隱瞞不報的個案。

合規成本

13. 鑒於財務機構須按法例規定就打擊洗錢及恐怖分子資金籌集(下稱"打擊洗錢")目的履行指定的盡職審查規定，部分議員詢問自動交換資料下的申報規定及程序與打擊洗錢的相關規

定及程序可否劃一，讓有關規定及程序得以簡化，繼而減低財務機構的合規成本，以及減少對帳戶持有人造成的不便。部分議員亦強調有需要盡量減低財務機構實施自動交換資料標準的負擔和成本，並詢問是否可對財務機構作出豁免，使其無須就低於某門檻的帳戶作出申報。

14. 政府當局表示，當局考慮向財務機構及帳戶作出豁免的範圍時，會應用自動交換資料標準下的首要準則。根據自動交換資料標準，某些帳戶無須作出申報，例如少於250,000美元的現有實體帳戶。政府當局明白到，有需要避免對財務機構及帳戶持有人造成不必要的合規負擔。

15. 議員關注到匯報財務帳戶資料及執行稅務法規工作可能對財務帳戶持有人造成的財務損失及對財務機構業務構成的負面影響，以及倘若相關帳戶持有人提供虛假的稅務居住地資料，有關財務機構是否需要承擔法律責任。

16. 政府當局表示，在自動交換資料標準下，須申報人士的定義是按稅務居住地而非按公民身份或國籍訂定。共同匯報標準訂明財務機構為辨識須申報帳戶而進行的盡職審查程序。只要財務機構恪守相關的盡職審查規定，即視為已履行有關規定。政府當局會就有關自動交換資料的事宜與相關持份者保持緊密聯繫，以處理他們的關注事項；如有需要並在適當情況下，亦會要求全球論壇作出澄清。

17. 關於香港的自動交換資料安排將會在多大範圍內適用於財務機構，政府當局表示，只有在香港成立為法團或在香港設有常設機構的財務機構才需要按規定向稅務局匯報應課稅海外居民的財務帳戶資料。

18. 部分議員關注到，實施自動交換資料，以及擴展全面性協定及交換協定網絡的工作量不斷增加，對稅務局造成甚麼財政影響(尤其人力需求方面)。政府當局同意香港實施自動交換資料會增加稅務局的工作量。政府當局會密切監察有關情況，並會在有需要時，因應稅務局的運作需要而考慮是否需要增加人力資源。

保障私隱和所交換資料的保密性

19. 議員強調，當局在落實擬議的自動交換資料安排時，須在稅務透明度和在交換財務帳戶資料時保障資料保密兩方面取得適當平衡。他們亦特別提出稅務局須審慎物色自動交換資料

夥伴，並防止夥伴作出打探性質的資料交換請求，和出於非稅務的目的而向執法機關披露根據自動交換資料交換所得的商業資料。

20. 政府當局指出，根據自動交換資料進行的資料交換是由有關稅務管轄區稅務當局每年按照已簽訂的資料交換協定的規範進行，有關資料不會在其他稅務管轄區之間自由流動。政府當局會物色適合的自動交換資料夥伴，而對方須在保障私隱和所交換資料的保密性方面符合相關要求，並確保適當使用有關資料。一如現時的全面性協定或交換協定的資料交換機制的保障措施，自動交換資料標準就所交換資料的保密性備有特別規定，包括須確保所交換的資料必須屬可預見相關，即不得作出打探性質的資料交換請求。

21. 關於在現行的交換資料機制下如何保障與另一個稅務管轄區所交換的稅務資料保密的問題，政府當局表示，在全面性協定／交換協定下的個別資料交換協定所訂明的保障措施以外，現行的《披露規則》亦提供本地法定保障措施。資料交換機制訂明，締約方收到的任何資料(包括商業資料)均須保密，並只可向該稅務管轄區內與有關協定所涵蓋的稅項的評估或徵收、執行或檢控有關，或與關乎該等稅項的上訴的裁決有關的人員或當局(包括法院及行政部門)披露；該等人員或當局只可為上述目的而使用該等資料。除非締約雙方另有協定，否則所交換的資料不可出於非稅務的目的(例如針對清洗黑錢或其他嚴重罪行的執法行動)而向其監管當局或執法機關披露。倘若締約夥伴被視為違反其所應遵守的規定(包括保密規定)，如有需要，本港將會對有關締約夥伴採取必要行動，包括終止相關的協定。

立法程序時間表

22. 議員對緊迫的立法程序時間安排表示關注，因為立法會須在2016年年底之前通過有關條例草案，以兌現政府會在2018年年底前進行首次自動資料交換的承諾。他們詢問政府可否向全球論壇要求延後香港實施自動交換資料的日期，以及香港若不實施自動交換資料或兌現上述承諾可能會有甚麼影響。

23. 政府當局表示，在2018年年底前進行首次自動交換資料實際上是全球論壇就實施自動交換資料所容許的最後時間表，大部分全球論壇成員的稅務管轄區已承諾在2017年年底前實施新的標準。此外，全球論壇會於2017年以後就自動交換資料的實施進行成員稅務管轄區相互評估，而已作出承諾的稅務管轄區預計需就多個方面(包括其實施自動交換資料的法律框架是否

有效及實施自動交換資料的進度)進行相互評估。能夠通過成員相互評估的工作對香港十分重要，以免香港被視為"不達標"或"不合作"的稅務管轄區或"避稅天堂"，因為被如此標籤會嚴重影響香港作為國際商業和金融中心的競爭力。

最新發展

24. 在2016年1月22日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會以研究條例草案。

相關文件

25. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2016年2月1日

**經濟合作與發展組織於2014年7月公布的
就稅務事宜自動交換金融帳戶資料的標準的
主要元素**

自動交換資料標準包括 ——

(a) 主管當局協定範本

有關協定為實施資料交換提供法律基礎，使金融帳戶資料可予以交換。有關協定就交換安排作出規範，確保資料適當互通。同時，有關協定備有為作有效交換資料的保密及保障條款。

(b) 共同匯報標準

這為金融機構辨識須申報帳戶的申報和盡職審查規定作出定義，參與的稅務管轄區須把有關標準轉化為本地法律。具體而言，有關標準主要涵蓋以下幾方面 ——

(i) 金融機構包括銀行、託管人、保險公司、經紀及投資實體(例如某些集體投資工具)，除非他們被用作逃稅的風險很低，並可獲豁免申報(例如指明的退休計劃)。

(ii) 匯報資料的範圍包括金融帳戶持有人的個人資料(即帳戶持有人的姓名、地址、稅務居住地及納稅人識別號碼)，以及財務資料(即利息、股息、帳戶結餘或數額、從某些保險產品所得的收入、從出售金融資產所得的收益，以及其他來自有關戶口的資產或存入有關戶口的款項所產生的收入)。

(iii) 須申報的帳戶包括個人和實體持有的帳戶(包括基金會和信託)，而有關標準亦包括仔細審視被動實體的規定，以就相關的控制人士(即實益擁有人)作出申報。

(iv) 金融機構對個人和實體持有的帳戶所進行的盡職審查程序有所不同，而就現有及新開納帳戶的程序也有分別。

(c) 主管當局協定範本及共同匯報標準的註釋

主管當局協定範本及共同匯報標準的每個部分均訂有詳細的註釋，以確保自動交換資料的標準得以一致應用和實施。就某些局

限的情況，註釋亦提供了替代方案。註釋亦特別訂明，雙邊協定(例如在全面性避免雙重課稅協定和稅務資料交換協定下的資料交換條文)及《稅務事宜行政互助多邊公約》均是現有可用以落實自動資料交換的法律工具。換言之，一個稅務管轄區在實施自動資料交換前，必須先行簽訂一份雙邊協定或多邊公約，然後再簽訂主管當局協定。

(d) 技術解決方案的指引

這包括用以交換資料的數據模式，並且提供在資訊系統方面的資料保障、數據傳輸和加密的標準，使共同匯報標準下的資料傳送工序得以在安全穩妥的環境下進行。

[資料來源：摘錄自政府當局為2014年11月3日財經事務委員會會議提供的文件(立法會CB(1)122/14-15(03)號文件)]

相關文件一覽表

| 日期 | 事件 | 文件／會議紀要 |
|---------------------------|--|--|
| 2014年9月15日 | 政府向稅務透明化及有效交換資料全球論壇表示香港支持有關自動交換資料的新國際標準 | 財經事務及庫務局發出的新聞公報 |
| 2014年11月3日 | 政府當局向財經事務委員會簡介有關稅務透明度的最新發展，以及政府當局對於香港在如何推行就稅務事宜自動交換金融帳戶資料(下稱"自動交換資料")的初步構思 | 背景資料簡介 (立法會 CB(1)122/14-15(04)號文件) 政府當局的文件 (立法會 CB(1)122/14-15(03)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)379/14-15號文件) |
| 2015年3月30日 | 財務委員會審核2015-2016財政年度開支預算特別會議(有關公共財政的環節) | 財經事務及庫務局局長發言稿 政府當局就初步問題的書面答覆 審核2015至2016年度開支預算的報告 |
| 2015年4月24日至 2015年6月30日 | 政府當局就香港自動交換資料展開諮詢 | 新聞公報 諮詢文件 政府的綜合回應 |

| 日期 | 事件 | 文件／會議紀要 |
|------------|------------------------------------|---|
| 2015年7月6日 | 政府當局向財經事務委員會簡介香港實施自動交換資料的擬議政策和法律框架 | 最新背景資料簡介 (立法會 CB(1)1034/14-15(07)號文件) 政府當局的文件 (立法會 CB(1)1034/14-15(06)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1258/14-15號文件) |
| 2016年1月20日 | 《2016年稅務(修訂)條例草案》提交立法會 | 條例草案 立法會參考資料摘要 (檔案編號: TsyB R 183/700-6/7/0 (C)) 法律事務部報告 (立法會LS28/15-16號文件) |